



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 036/2019

S/REF: 001-031529

N/REF: R/0036/2019; 100-002079

Fecha: 3 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Subsidios concedidos por el Ministerio a una empresa

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 9 de octubre de 2018, la siguiente documentación:

- En la página 59 del informe de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid titulado "INFORME DE FISCALIZACIÓN DE OPERACIONES DE ENAJENACIONES DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y SUELO DE MADRID, S.A. Y CONTROLES REALIZADOS POR LAS INSTITUCIONES COMPETENTES EJERCICIOS 2012 Y 2013" se dice textualmente lo siguiente: Las 12 promociones de VPPA que adquiere Fidere Vivienda SLU estaban financiadas total a parcialmente por subsidios concedidos por las Administraciones Públicas competentes. En la escritura de esta compraventa se establece que la compradora retendrá del precio de compra 4.300.000 euros como precio remanente hasta que la Administración General del Estado a el órgano administrativo que corresponda

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

le reconozca, al comprador, el mantenimiento de la subsidiación de los Préstamos Hipotecarios que gravan las promociones enajenadas”.

- El 23/1/2014, el Ministerio de Fomento comunica formalmente al Vendedor el reconocimiento de los subsidios de 11 promociones, por lo que, el 27/2/2014, se firmo una escritura de entrega de precio de remanente en la que el Comprador hace entrega al Vendedor de 4.300.000 euros de conformidad con lo establecido en la estipulación 2.4. Este informe se puede consultar en el enlace <http://www.camaradecuentasmadrid.org/admin/uploads/emvs-30-junio-2016.pdf>
- En relación a ese subsidio reconocido a FIDERE VIVIENDA SLU por ese Ministerio, solicito, en base a la Ley de Transparencia, la siguiente información:
 - Copia del documento del Ministerio de Fomento donde se reconoce el descrito subsidio a FIDERE VIVIENDA SLU.
 - Las cuantías en que han consistido dichos subsidios desde su reconocimiento a FIDERE VIVIENDA SLU, detallándose por periodos y conceptos, así como la previsión de los mismos a futuro hasta su definitiva cancelación.
 - Especificación de la normativa en el reconocimiento de dichos subsidios así como las condiciones que deben tener sus beneficiarios para disfrutar de ellos.
 - Detalle de todos reconocimientos de subsidios que se ha producido en los diez últimos años por el Ministerio de Fomento, como consecuencia de la enajenación de promociones a entidades similares o análogas a FIDERE VIVIENDA, SLU cuyos préstamos hipotecarios estaban subsidiados, con especificación de sus nuevos beneficiarios y sus cuantías, detallándose por concepto y periodo, hasta su definitiva cancelación.

Ante la falta de contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 21 de enero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que:

A fecha de hoy, transcurrido con creces el plazo de 1 mes para contestar, el Ministerio de Fomento no me ha aportado la información pública solicitada.

En base a lo anterior, solicito:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

- *La estimación de mi Reclamación, y, en consecuencia, que se declare mi derecho a que se me entregue la información pública solicitada.*
- *Que se inste al Ministerio de Fomento a que en el plazo de quince días facilite la información solicitada y no satisfecha.*

Con fecha 22 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 6 de febrero de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones en las que indicaba lo siguiente:

- *Se informa que esta Secretaría General, por resolución de 24 de enero de 2019, ha resuelto expresamente sobre la solicitud de acceso a la información pública de 12 de diciembre de 2018, que fue asignada el 13 de diciembre de 2018 por la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Fomento a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, solicitud registrada con nº de expediente 001-031529. La resolución ha sido notificada al interesado por la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Fomento, enviándole el 25-01-2019 un email al solicitante avisándole de que tiene a su disposición la Resolución y sus adjuntos.*
- *Se significa que la información objeto de la solicitud de 12 de diciembre de 2018, resuelta expresamente por resolución de 24 de enero de 2019, es la misma que es objeto de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se acompaña copia de la resolución 24 de enero de 2019 y sus documentos anexos 1 y 2, y de la solicitud de 12 de diciembre de 2018.*
- *Por último, la resolución de esta Secretaría General, de 24 de enero de 2019, se dictó dentro del plazo legal. En efecto, asignada el 13-12-2018 y resuelta el 24-01-2019, previa ampliación del plazo por otro mes con notificación al interesado de 10-01-2019, fue adoptada dentro del plazo establecido por el 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, ampliable por otro mes en el caso de que el volumen la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario.*

El 11 de febrero de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Su escrito de alegaciones tuvo entrada el 13 de febrero de 2019 e indicaba lo siguiente:

1.- No es cierto lo que dice el Ministerio de Fomento o al menos no me consta, de que el 10 de enero me enviaran notificación de ampliación del plazo de un mes para contestarme.

2.- En su resolución, el Ministerio de Fomento acuerda concederme el acceso a la copia del documento del Ministerio de Fomento donde se reconoce el subsidio a FIDERE (anexo 1 en formato pdf), pero lo que realmente me envían es una relación descriptiva de préstamos subvencionados a dicha entidad con sus condiciones económicas. Lo que tienen que enviarme son las copias de los documentos donde este Ministerio reconoce los subsidios.

3.- También solicité "Las cuantías en que han consistido dichos subsidios desde su reconocimiento a FIDERE VIVIENDA SLU, detallándose por periodos y conceptos, así como la previsión de los mismos a futuro hasta su definitiva cancelación", y el precitado Ministerio resolvió darme acceso a dicha información, pero me ha enviado como anexo 2 un documento que no tiene nada que ver con esto (notificaciones de la Comunidad de Madrid a la EMVS).

4.- Por otro lado, el Ministerio de Fomento INADMITE suministrarme la información relativa al "Detalle de todos los reconocimientos de subsidios que se ha producido en los diez últimos años por el Ministerio de Fomento, como consecuencia de la enajenación de promociones a entidades similares o análogas a FIDERE VIVIENDA, SLU cuyos préstamos hipotecarios estaban subsidiados, con especificación de sus nuevos beneficiarios y sus cuantías, detallándose por concepto y periodo, hasta su definitiva cancelación" en base a que "la Administración carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita".

Nótese la incongruencia de esta afirmación con lo aportado equivocadamente como anexo 1, en donde sí que aparece un detalle de todos los préstamos subsidiados a Fidere y sus condiciones.

Es verdaderamente sorprendente que la Administración carezca de los medios para extraer esta información, cuando es algo que ha hecho de forma parcial, con respecto a Fidere solamente (esta parte los solicita para todas las entidades análogas o similares que han adquirido vivienda socialmente protegida a las empresas municipales repartidas por toda España).

Que las aplicaciones informáticas del Estado carezcan de la forma de identificar y de calcular el coste efectuado y el pendiente de realizar por estos préstamos subsidiados a Fidere y entidades análogas, es sin duda o una carencia gravísima o un ocultamiento premeditado, que debe ser en cualquier caso subsanado.

En base a lo anterior, solicito:

- *La estimación de mi recurso de reposición, y, en consecuencia, que se declare mi derecho a que se me entregue la información pública solicitada.*
- *Que se inste al Ministerio de Fomento a que en el plazo de quince días facilite la información solicitada y no satisfecha.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. Lo primero que debe analizarse, en el presente caso, es si, tal y como sostiene la Administración, la resolución de la Secretaría General del Ministerio, de 24 de enero de 2019, se dictó dentro del plazo legal.

La Administración afirma que la solicitud de acceso le fue asignada el 13-12-2018 y que existe una previa ampliación del plazo por otro mes que fue notificada al interesado el 10-01-2019, sin embargo éste niega haber recibido dicha notificación.

Revisado el presente expediente no consta en el mismo el acuerdo de ampliación mencionado ni su notificación al solicitante; y ello a pesar de que en el oficio remitido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicitando la remisión de las alegaciones que se estimaran oportunas se hacía referencia expresa a la necesidad de remitir los documentos en los que se basaran las mismas.

En estas condiciones, debe concluirse que la contestación de la Administración se ha realizado transcurrido el plazo de un mes a que obliga la LTAIBG, ex artículo 20.1: *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.”*

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Así las cosas, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el [expediente R/0100/2016](#)⁶) sobre esta dilación de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. A continuación, debe comprobarse si la Administración ha facilitado toda la información que le ha sido requerida, para lo que debe analizarse detalladamente la respuesta de aquélla en relación con la solicitud de acceso inicial y con la reclamación presentada.

El primer punto de la reclamación se refiere a la entrega de una *copia del documento del Ministerio de Fomento donde se reconoce el descrito subsidio a FIDERE VIVIENDA SLU*. El Ministerio ha entregado al reclamante, en vía de reclamación, una relación descriptiva de préstamos subvencionados a dicha entidad con sus condiciones económicas, la cuantía subvencionada en cada uno y las fechas de conformidad del Ministerio al cambio de titularidad. Evidentemente, este documento no se corresponde con lo solicitado, debiendo estimarse la reclamación en este apartado.

En este sentido, debe recordarse que el objetivo de la Ley es facilitar el conocimiento de la actuación pública así como la rendición de cuentas por la misma; objetivo que entronca a nuestro juicio con el acceso a la documentación en la que se recoge el fundamento para el otorgamiento de un subsidio por parte, en este caso, del MINISTERIO DE FOMENTO, y, por lo tanto, para el control del uso de fondos públicos por dicho Departamento.

El segundo punto de la reclamación es relativo a las cuantías en que han consistido dichos subsidios desde su reconocimiento a FIDERE VIVIENDA SLU, detallándose por periodos y conceptos, así como la previsión de los mismos a futuro hasta su definitiva cancelación. El Ministerio no ha entregado al reclamante la información exacta de las mismas, sino una indeterminada, que varía en función de las cuotas. Sirva como ejemplo la siguiente: *Subsidiación reconocida: 30% de la cuota 1º-5º año; 20% cuota 6º-10º + carencia. Importe formalizado 5.820.114,00 €*. Al desconocerse la cuota no se puede saber la cantidad exacta subvencionada. Por tanto, debe estimarse también la reclamación en este apartado.

El tercer punto de la reclamación versa sobre la *especificación de la normativa en el reconocimiento de dichos subsidios así como las condiciones que deben tener sus beneficiarios para disfrutar de ellos*. El Ministerio ha entregado al reclamante la información exacta de la misma, que es la que cita a continuación:

Plan 2002-2005. El artículo 20 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 establece las condiciones de las actuaciones financiadas con destino a arrendamiento y su régimen de enajenación, sin perjuicio del resto de normativa aplicable.

Plan 2005-2008. El artículo 33 del R.D. 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE n. 166 de 13f7/2005), con los cambios introducidos por el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica dicho Real Decreto (BOE n. 11 de 12/1/2008). regula las condiciones de cesión y enajenación de las viviendas de nueva construcción con destino a arrendamiento, sin perjuicio del resto de normativa aplicable.

Este documento se corresponde con lo solicitado, debiendo desestimarse la reclamación en este apartado.

5. Finalmente, solicita el *detalle de todos reconocimientos de subsidios que se ha producido en los diez últimos años por el Ministerio de Fomento, como consecuencia de la enajenación de promociones a entidades similares o análogas a FIDERE VIVIENDA, SLU cuyos préstamos hipotecarios estaban subsidiados, con especificación de sus nuevos beneficiarios y sus cuantías, detallándose por concepto y periodo, hasta su definitiva cancelación.*

En este punto, el Ministerio alega que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG "*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*", dado que esta Administración carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido, en virtud de las potestades del [artículo 38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁷, el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“En primer lugar, es preciso señalar que el [artículo 18 de la Ley 19/2013](#)⁸, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. (...)

Aplicado este Criterio al presente caso, este Consejo de Transparencia entiende que resulta de aplicación esta causa de inadmisión. Ello es así por las siguientes causas:

No estamos hablando de una mera agregación o suma de datos y sí de una búsqueda en diversos expedientes utilizando diferentes filtros hasta llegar al resultado finalmente solicitado. En este sentido, cabe recordar al reclamante, en respuesta a lo indicado en el escrito remitido en respuesta al trámite de audiencia, que si bien su solicitud principalmente hacía referencia a los subsidios recibidos por una determinada entidad, en la parte de la misma que ahora analizamos, pretende conocer información sobre los subsidios concedidos a *entidades similares o análogas* a FIDERE VIVIENDA, SLU. Así, no podemos compartir el criterio del reclamante en el sentido de que sea posible obtener información partiendo de la indeterminación de la entidad sobre la que se solicita dicha información- al carecer de precisión la referencia a *entidades similares o análogas*- por el hecho de que haya sido posible obtener datos de una determinada entidad.

A nuestro juicio, el reclamante pretende que por parte de la Administración se realice un análisis de los expedientes en los que estuvieran implicadas dichas entidades calificadas por

él mismo como *similares o análogas a aquella* en la que centra su solicitud de información para, realizado este estudio, proporcionarle los datos que solicita.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, como ha señalado la Audiencia Nacional, en Sentencia de Apelación 63/2016, de 24 de enero de 2017, *“La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia....”*

Por ello, debe desestimarse lo solicitado en este apartado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 21 de enero de 2019, contra el MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información, en relación a los subsidios reconocidos a FIDERE VIVIENDA SLU por el Ministerio:

- o *Copia del documento del Ministerio de Fomento donde se reconoce el descrito subsidio a FIDERE VIVIENDA SLU.*
- o *Las cuantías en que han consistido dichos subsidios desde su reconocimiento a FIDERE VIVIENDA SLU, detallándose por periodos y conceptos, así como la previsión de los mismos a futuro hasta su definitiva cancelación.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.



De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁹, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹⁰, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>